



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE TECNOLOGIA
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

PROJETO DE GRADUAÇÃO

**ECONOMIA FINANCEIRA DOS
PRECATÓRIOS: O CASO DO DISTRITO
FEDERAL**

Por,

Fernando Silva de Oliveira

Brasília, 09 de julho de 2018.

FERNANDO SILVA DE OLIVEIRA

**ECONOMIA FINANCEIRA DOS PRECATÓRIOS: O CASO DO DISTRITO
FEDERAL**

Projeto de Graduação apresentado no
Departamento de Engenharia de Produção
como requisito parcial para obtenção do
título de Bacharel em Engenharia de
Produção, sob a orientação do Professor
Carlos Henrique Rocha.

Banca Examinadora

Prof. Carlos Henrique Marques da
Rocha, UnB/EPR (orientador)

Edicarlos Gomes de Sousa, UnB/EPR

Prof. Nilo de Souza Campos, UCB

Brasília, 09 de julho de 2018.

Agradecimentos

Sem a orientação e o olhar cuidadoso e experiente do Professor Carlos Henrique Rocha, este trabalho não teria sido realizado. Muito obrigado pela compreensão, carinho e todo o suporte despendido.

À Professora Martha Veras pela cumplicidade desde o início do semestre.

Aos amigos e familiares agradeço diariamente e pessoalmente pelo amor e confiança. Eu sou muito sortudo.

Ao Grande Mistério, sempre.

Evoé.

Resumo

As dívidas judiciais são despesas públicas obrigatórias e devem ser gerenciadas com cautela. Elas são compostas por precatórios e requisições de pequeno valor, que decorrem de sentenças judiciais transitadas em julgado. Tendo em vista que o equilíbrio entre receita e despesa é tarefa dificultada pelo princípio da insuficiência de recursos, a Constituição Federal do Brasil tratou de regulamentar o seu pagamento, no art. 100. No final de 2017, a Emenda Constitucional nº 99 determinou a quitação dos precatórios judiciais vencidos e os que vencerão até o dia 31 de dezembro de 2024, bem como orientou a destinação de 1/12 da receita corrente líquida para tal fim. Dessa forma, sob o ponto de vista econômico-financeiro, é necessário investigar se o Distrito Federal (DF) liquidará o débito no prazo legal. Ressalte-se a escassez de trabalhos acadêmicos com a abordagem proposta. A modelagem aplicada neste projeto de graduação não representa a realidade com o serviço da dívida de precatórios no DF, contudo, traz reflexões necessárias, embora incipientes, para o governo orientar sua política orçamentária.

Palavras-chave: Precatórios, Engenharia Econômica, Emenda Constitucional nº 99, Necessidade Anual de Caixa.

Abstract

Judicial debts are mandatory public expenditures and must be managed with caution. They are composed of court orders and petitions of small value, which derive from final judicial decisions. Given that the balance between revenue and expenditure is made difficult by the principle of insufficient resources, the Federal Constitution of Brazil sought to regulate its payment, in art. 100. At the end of 2017, Constitutional Amendment No. 99 determined the payment of all due court orders until December 31, 2024, as well as directed the allocation of 1/12 of net current revenue for this purpose. Thus, from the economic and financial point of view, it is necessary to investigate whether the Federal District (DF) will settle the debt within the legal term. Emphasis should be placed on the scarcity of academic papers with the proposed approach. The modeling applied in this graduation project does not represent the reality with the debt service of court orders in the Federal District, however, it brings necessary but incipient reflections for the government to guide its budgetary policy.

Keywords: Court Orders, Economic Engineering, Constitutional Amendment nº 99, Annual Cash Requirement.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
2. MATERIAL E MÉTODOS	9
2.1 A Formação da Dívida.....	9
2.2 Maneiras de Liquidação da Dívida	10
2.3 Parâmetros de Cálculo da Dívida.....	10
2.4 A Conta de Precatórios do GDF	12
2.5 Fundamentação Teórica.....	14
2.6 Procedimentos Metodológicos	16
3. RESULTADOS E DISCUSSÃO	17
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	21
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	23

1. INTRODUÇÃO

No século XIX houve um movimento mundial de efetivação dos direitos humanos fundamentais. As relações e os movimentos sociais, inflados pelo desenvolvimento socioeconômico vivido, passaram a exigir uma postura positiva do Estado como forma de garantir a justiça social.

Com isso, recaem sobre os braços do Estado, agora mais extensos, responsabilidades outras que não só a preservação da liberdade do indivíduo, mas também a promoção da igualdade material de oportunidades, ações e resultados. A efetividade dessa atuação estatal, imprescindível inclusive para o desenvolvimento do capitalismo é, então, viabilizada por políticas públicas, que são nada menos que a gestão dos meios disponíveis ao Estado para o cumprimento do seu extenso programa de ação governamental. Porém, os recursos financeiros são sempre finitos.

Eis que surge o complexo dilema do Estado garantidor. Com a assunção de novos papéis e diante da demanda abstratamente infinita no que tange à garantia dos direitos individuais e sociais, como equacionar este problema com os recursos limitados?

É daí a origem das dívidas judiciais do Estado, decorrentes, quase sempre, da má formulação de políticas públicas, e reconhecidas por sentença transitada em julgado.

Como dito, o equilíbrio entre receita e despesa não é tarefa trivial. No Brasil, a insuficiência de recursos é aprofundada pelo elevado comprometimento da receita com despesas obrigatórias. Elas têm execução compulsória por determinação constitucional ou legal, sendo isentas de contingenciamento (MENDES, 2009), e representam cerca de 90% das despesas totais do orçamento estatal (LIMA, 2003). As dívidas judiciais compõem esse percentual, pois são despesas públicas de caráter obrigatório (PISCITELLI, 2011; CARNEIRO, 2009; PASCOAL, 2010).

A Constituição Federal brasileira traz dois métodos pelos quais a Fazenda Pública pode quitar seus débitos oriundos de condenações judiciais, os ofícios requisitórios: precatório e requisição de pequeno valor (RPV). A diferença entre ambos é que a RPV tem seu valor limitado e prazo rígido de pagamento. No caso do Distrito Federal, por exemplo, após a edição da Lei Distrital nº 3.624/2005, restou definido como obrigação de pequeno valor aquela que não superar dez salários mínimos, por credor. Acima dessa quantia, o pagamento será feito mediante precatório.

O termo precatório vem do latim *precata*, que significa “pedido”, e decorre da impenhorabilidade dos bens públicos. Segundo Cunha (1999), trata-se de modalidade de pagamento de dívida da Fazenda Pública existente apenas no Brasil. Machado Júnior (2006) define precatório como o processo administrativo resultante da execução contra o Estado, cujo objetivo é requisitar a inclusão do montante devido ao credor na lei orçamentária para ser pago no exercício financeiro subsequente.

Registre-se, portanto, que, o que se requisita é o pagamento do crédito, não o precatório em si, que é apenas o instrumento ou papel, na linguagem financeira (Fabozzi, 2000), por meio do qual o crédito se materializa.

A Tabela 1 traz um excerto da lista geral de precatórios divulgada no sítio do TJDF. Conforme se observa, o precatório mais antigo na ordem de pagamento tinha sido autuado em 08/02/1995, o que significa que, se pago em 2017, a espera durou mais de 20 anos. Da lista completa, depreende-se que até agosto de 2017, outros 34.603 credores aguardavam a quitação dos seus respectivos precatórios.

Tabela 1: Lista Geral de Precatórios

Posição	Ano	Precatório	Processo de Origem	Autuação	Natureza	Tribunal
1	1995	Precat-00078/1995-0100300-92.1979.5.10.0004	-	08/02/1995	ALIMENTAR	TRT
2	2001	20010020002967PCT	53454/97	01/02/2001	ALIMENTAR	TJDFT
2	2001	20010020002967PCT	53454/97	01/02/2001	ALIMENTAR	TJDFT
2	2001	20010020002967PCT	53454/97	01/02/2001	ALIMENTAR	TJDFT
2	2001	20010020002967PCT	53454/97	01/02/2001	ALIMENTAR	TJDFT
2	2001	20010020002967PCT	53454/97	01/02/2001	ALIMENTAR	TJDFT
2	2001	20010020002967PCT	53454/97	01/02/2001	ALIMENTAR	TJDFT
3	2001	20010020010094PCT	7492/94	05/03/2001	ALIMENTAR	TJDFT

Fonte: TJDF (2017).

Em 2015, o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) constatou que os precatórios e RPV constituídos têm se multiplicado, mormente por causa do descumprimento da Lei Complementar nº 666/2002, que fixa o montante de recursos a ser aplicado nos respectivos pagamentos. Além disso, o referido relatório estimou, por meio de consultas aos Tribunais em que as dívidas foram constituídas, o montante da dívida em R\$ 3,8 bilhões, em 2013.

A partir dessas informações, o TCDF investigou o tempo previsto para quitação da atual dívida com precatórios ao serem seguidos diferentes normativos aplicados à matéria. Segundo o referido órgão:

Considerando seu alto valor e possíveis cenários para pagamento, encontrou-se um prazo desarrazoado para sua quitação (que varia de 14 a 41 anos, a depender do cenário escolhido), incompatível com o prazo de 5 anos (a

contar de 01/01/2016), conforme modulação do julgamento das ADI 4357 e 4425 realizado pelo STF. O pagamento no prazo correto exigiria reserva estimada de 3,3% da RCL (receitas correntes líquidas), anualmente, para o pagamento das dívidas com precatórios. (**grifo nosso**)

Em dezembro de 2017 foi publicada a Emenda Constitucional nº 99, que alterou o art. 101 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias. O dispositivo orienta a destinação de 1/12 (8,33%) da RCL para pagamento de precatórios, bem como determina que até 31 de dezembro de 2024 toda a dívida deve ser quitada. Veja-se:

Art. 101. Os Estados, o **Distrito Federal** e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, **até 31 de dezembro de 2024**, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, **atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E)**, ou por outro índice que venha a substituí-lo, **depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local**, sob única e exclusiva administração deste, **1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas (...)**. (**grifo nosso**)

São raras as referências bibliográficas sobre precatórios a partir da perspectiva mercadológica, financeira e orçamentária. No âmbito jurídico, no entanto, pode-se dizer que a literatura é pródiga. Cunha (2000) aborda a relação dos precatórios com a corrupção. Lima (2011) e Oliveira (2011) com a inadimplência dos entes federativos. Santos (2013) e Laurentiis (2014) com a possibilidade de compensação com créditos tributários. Cantoario (2011) e Galindo (2012) com a morosidade judicial. Finalmente, Silva Neto (2007) e Thomaz (2010) com a dispensabilidade do instituto.

O objetivo principal deste projeto de graduação é apresentar e discutir a economia dos precatórios, definida com os aspectos básicos da economia financeira aplicados aos precatórios. O objetivo secundário é averiguar a necessidade anual de caixa do governo do Distrito Federal para cumprir o prazo estabelecido na EC nº 99.

2. MATERIAL E MÉTODOS

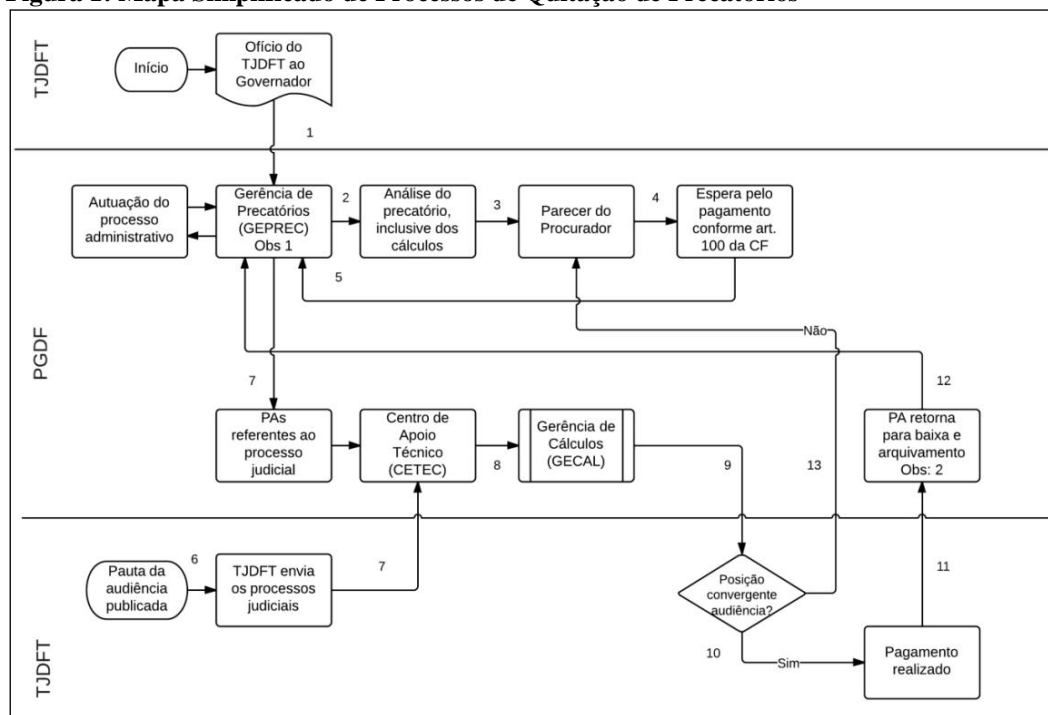
2.1 A Formação da Dívida

A formação de precatórios ocorre depois que o Poder Judiciário der ganho de causa definitivo à parte, condenando o ente federativo a indenizá-lo. Para isso, o Juiz expede um ofício, endereçado, no Distrito Federal, ao Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, a quem cabe, por força constitucional, adotar as providências necessárias para que o pagamento se concretize. Após o recebimento do pedido, o Presidente do TJDF autoriza o início do processo de precatório, que é formado a partir de informações prestadas pela Vara Judiciária em que a causa transitou em julgado.

Nenhum precatório pode ser pago em desacordo com a ordem cronológica de registro (autuação) dos processos. Isso significa que a quitação de cada precatório tem, obrigatoriamente, que seguir a ordem numérica das autuações. A determinação está expressa na Constituição Federal, em seu artigo 100. Nessa ordem serão pagos primeiro os precatórios alimentares e depois os não alimentares de cada ano.

A Figura 1 apresenta o trâmite da execução do precatório no âmbito do Distrito Federal, desde a entrega do ofício ao Governador até a realização efetiva do pagamento.

Figura 1: Mapa Simplificado de Processos de Quitação de Precatórios



Fonte: TCDF (2015).

2.2 Maneiras de Liquidação da Dívida

Os precatórios são liquidados por seu valor atualizado, sempre obedecida a ordem cronológica. Em razão da demora, a legislação prevê adicionalmente a aplicação de juros de mora. Dessa forma, o valor efetivamente pago pela Fazenda Pública é composto pelo montante nominal atualizado monetariamente somado à multa pelo descumprimento da determinação de pagamento no prazo legal. Assim, em termos matemáticos:

$$PA = VPR \times (1 + \delta) \quad (1)$$

Quando PA é o valor do precatório atualizado, VPR é o valor nominal do precatório e δ é a taxa de emolumentos composta pelo índice de correção monetária e multa de mora.

Alternativamente, como instrumento para a política de gestão de ofícios requisitórios, com autorização dada pelo art. 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, a Lei Complementar nº 938 do DF, de 22 de dezembro de 2017, regulamenta a compensação de débitos inscritos em dívida ativa de natureza tributária ou de outra natureza do Distrito Federal com precatórios devido pelo Distrito Federal, suas autarquias ou fundações que esteja em poder do credor originário, seu sucessor ou cessionário qualquer. A compensação se realiza entre o valor atualizado do débito inscrito em dívida ativa do Distrito Federal e o valor líquido atualizado efetivamente titularizado pelo credor do precatório (art. 5º, caput).

2.3 Parâmetros de Cálculo da Dívida

Em julgamento de recursos especiais submetidos ao regime dos recursos repetitivos, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ) definiu que a correção monetária das condenações impostas à Fazenda Pública deve se basear em índices capazes de refletir a inflação ocorrida no período – e não mais na remuneração das cadernetas de poupança, cuja aplicação foi afastada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) ao julgar inconstitucional essa previsão do artigo 1º-F da Lei 9.494/97 (com redação dada pela Lei 11.960/09). No julgamento dos recursos, a Primeira Seção fixou uma série de teses relacionadas à correção monetária e à aplicação dos juros de mora nas condenações contra a Fazenda após a decisão do STF.

A decisão se encontra cadastrada no sistema de repetitivos do STJ como o Tema nº 905, fixou também que, em se tratando de débitos da Fazenda Pública, viola o "direito fundamental de propriedade (CF, art. 5º, XXII)" a atualização mediante índice que seja

"manifestamente incapaz de preservar o valor do crédito de que é titular o cidadão". Isso porque a inflação, "fenômeno tipicamente econômico-monetário, mostra-se insuscetível de captação apriorística (ex ante)" (ADI 4357, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 14/03/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-188 DIVULG 25-09-2014 PUBLIC 26-09-2014). É dizer que a atualização monetária é pós-fixada.

Conforme resumido no Quadro 1, nas condenações judiciais de natureza administrativa em geral, foi decidido que estas se sujeitam aos seguintes encargos: (a) até dezembro/2002: juros de mora de 0,5% ao mês; correção monetária de acordo com os índices previstos no Manual de Cálculos da Justiça Federal, com destaque para a incidência do IPCA-E (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial), calculado pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), a partir de janeiro/2001; (b) no período posterior à vigência do CC/2002 e anterior à vigência da Lei 11.960/09: juros de mora correspondentes à taxa Selic, vedada a cumulação com qualquer outro índice; (c) período posterior à vigência da Lei 11.960/09: juros de mora segundo o índice de remuneração da caderneta de poupança; correção monetária com base no IPCA-E.

Quadro 1: Parâmetros de Cálculo

Período	Juros de mora	Correção monetária
Até dezembro de 2002	0,5% ao mês (arts. 1.062 a 1.064 do CC/1916)	Índice previsto no Manual de Cálculos da Justiça Federal. Destaque para incidência do IPCA-E a partir de janeiro de 2001
Período posterior à vigência do CC/02 e anterior À vigência da Lei 11.960/09	Taxa Selic	-
Período posterior à vigência da lei 11960/09	Remuneração oficial da caderneta de poupança (art. 1º-F – redação dada pela referida lei)	IPCA-E

Fonte: o autor.

Já as condenações judiciais referentes a servidores e empregados públicos sujeitam-se aos seguintes encargos: (a) até julho/2001: juros de mora de 1% ao mês (capitalização simples); correção monetária de acordo com os índices previstos no Manual de Cálculos da Justiça Federal, com destaque para a incidência do IPCA-E a partir de janeiro/2001; (b) agosto/2001 a junho/2009: juros de mora de 0,5% ao mês; correção monetária com base no IPCA-E; (c) a partir de julho/2009: juros de mora conforme a remuneração oficial da caderneta de poupança; correção monetária com base no IPCA-E. O Quadro 2 resume os parâmetros.

Quadro 2: Parâmetro de Cálculo

Período	Juros de mora	Correção monetária
Até julho/2001	1% ao mês (Decreto-lei 3.322/87)	Índices previstos no Manual de Cálculos da Justiça Federal. Destaque para incidência do IPCA-E a partir de janeiro/2001
Agosto/2001 a junho/2009	0,5% ao mês. MP 2.180-35/35 que acrescentou o art. 1º-F à Lei 9.494/97.	IPCA-E
A partir de julho/2009	Remuneração oficial da caderneta de poupança (art. 1º-F da Lei 9.494/97, com redação dada pela Lei 11.960/09).	IPCA-E

Fonte: o autor.

Já as condenações impostas à Fazenda Pública de natureza previdenciária sujeitam-se à incidência do INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor), para fins de correção monetária, no período posterior à vigência da Lei 11.430/06, que incluiu o artigo 41-A na Lei 8.213/91. Quanto aos juros de mora, acompanham a remuneração oficial da caderneta de poupança (artigo 1º-F da Lei 9.494/97, com redação dada pela Lei n. 11.960/09). É o que apresenta o Quadro 3.

Quadro 3: Parâmetro de Cálculo

Período	Juros de mora	Correção monetária
Até a vigência da Lei 11.430/2006.	1% ao mês.	Índices previstos no Manual de Cálculos da Justiça Federal.
Período posterior à vigência da Lei 11.430/2006 e anterior à vigência da Lei 11.960/2009.	1% ao mês.	INPC.
Período posterior à vigência da Lei 11.960/2009.	Remuneração oficial da caderneta de poupança (art. 1º-F – redação dada pela lei referida).	INPC.

Fonte: o autor.

2.4 A Conta de Precatórios do GDF

No âmbito do Distrito Federal as dívidas judiciais são oficializadas por meio de precatórios e requisições de pequeno valor expedidas pelo:

- Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT).
- Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região (TRT 10).
- Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 1).

Conforme dados do relatório de auditoria do TCDF de 2015, a estimativa da dívida em precatórios em 2013 era de R\$ 3,8 bilhões, distribuído conforme tabela abaixo.

Tabela 2: Estimativa da Dívida (em R\$)

TRIBUNAL	VALOR
TJDFT	3.528.866.838,35
TRT 10	280.482.918,40
TRF 1	362.175,28
TOTAL	3.809.711.932,03

Fonte: TCDF (2015).

Grande parte dos precatórios e RPV constituídos se referem a causas de servidores públicos que demandam mérito já pacificado pelo Poder Judiciário. Por exemplo, são recorrentes causas relacionadas ao não pagamento de vale alimentação e plano de saúde, de auxílio noturno, das diferenças relativas ao 13º salário e de períodos em cursos de formações. De um lado há fluxo excessivo de condenações judiciais, sendo que precatórios e RPV constituídos não superam em número os pagos, conforme evidenciado pela tabela abaixo:

Tabela 3: Número de Precatórios e RPV Constituídos e Pagos

Ano	Precatórios			RPV			Precatórios + RPV		
	Constituídos	Pagos	Credores Pagos	Constituídas	Pagas	Credores Pagos	Constituídos	Pagos	Credores Pagos
2007	211	28	49	341	618	1282	552	646	1331
2008	354	13	69	1428	564	1071	1782	577	1140
2009	329	6	108	1706	1812	2171	2035	1818	2279
2010	278	240	541	2032	1989	3851	2310	2229	4392
2011	365	700	2059	2890	2547	4441	3255	3247	6500
2012	763	580	1068	5325	2812	5065	6088	3392	6133
2013*	979	407	719	5553	4439	8392	6532	4846	9111
TOTAL	3279	1974	4613	19275	14781	26273	22554	16755	30886

Fonte: TCDF (2015).

De outro lado, os repasses feitos pela Secretaria de Estado de Fazenda do DF (SEF) ao TJDF não são tão expressivos a ponto de garantir a amortização da dívida de precatórios. É o que revela a Tabela 4. Em 2010, por exemplo, R\$ 136 milhões em precatórios incrementaram o débito, enquanto apenas R\$ 133 milhões foram destinados para o cumprimento da obrigação. Comparando com a RCL (Receita Corrente Líquida) de cada ano, os repasses são ainda mais inexpressivos. É de dizer, então, que as constatações do TCDF de 2015 permanecem atuais.

Tabela 4: Repasses da SEF (em R\$)

Ano	Precatórios Constituídos	Repasses da SEF/DF
2008	96.862.177,68	-
2009	108.664.737,49	-
2010	136.748.070,40	133.682.806,79
2011	44.516.350,37	178.751.011,92
2012	94.107.841,27	201.802.697,19

Fontes: TCDF (2015) e SEF/DF (2018).

2.5 Fundamentação Teórica

O instrumental teórico básico do trabalho encontra-se na Engenharia Econômica e na Engenharia Financeira (Fabozzi, 2000; Hirschfeld, 2000; Newnan & Lavelle, 2000; Tosi, 2015). Os conceitos utilizados foram: valor presente, valor futuro, correção monetária, prestação, juros, mora, taxa de juros e obrigação de cupom zero.

Conforme esclarecido, os débitos referentes a precatórios surgem a partir de sentenças transitadas em julgado. A não ser que as ações do Estado parem completamente de causar danos a outrem, pessoas física ou jurídica, e os juízes entendam isso como verdade, a dívida judicial do governo é composta por um conjunto de débitos cujo número e o valor não podem ser determinados com precisão. Portanto, define-se que no início de cada ano, novos precatórios são constituídos e precatórios antigos são liquidados.

O conceito de Valor Presente (VP) decorre do conceito de valor do dinheiro no tempo, que pode ser explicado pelo princípio da preferência pela liquidez. Liquidez refere-se à facilidade e velocidade com a qual os ativos podem ser convertidos em dinheiro (ROSS, WESTERFIELD & JAFFE, 2010). Para Samanez (2009):

Esse princípio indica que \$100 disponíveis hoje são preferíveis a (ou valem mais que) \$ 100 a serem recebidos em data futura, por, pelo menos, três razões fundamentais:

- o risco de não receber a quantia no futuro;
- o menor poder aquisitivo da quantia no futuro, por conta do efeito inflacionário;
- o custo de oportunidade do dinheiro, que, por meio do investimento, nos permite transformar \$100 hoje em mais do que \$100 no futuro.

Sendo assim, o valor presente (VP) pode ser calculado por:

$$VP = \frac{C_n}{(1+r)^n} \quad (2)$$

Em que C_n representa o fluxo de caixa no n-ésimo período, r é o custo do capital (Samanez, 2009).

Em termos econômico-financeiros, o precatório é uma obrigação emitida pelo governo, tendo o credor (pessoa física ou jurídica) como obrigacionista dessa relação (FABOZZI, 2000). Em atenção às lições de Ross, Westerfield & Jaffe (2010), a liquidação do

precatório dá-se em pagamento único, à semelhança de uma obrigação descontada pura ou com cupom igual a zero, em que:

A data na qual o emitente da obrigação faz o último pagamento é a data de vencimento da obrigação, ou simplesmente vencimento. Diz-se que a obrigação vence ou expira na data de seu último pagamento. O pagamento feito no vencimento é chamado de valor de face da obrigação.

O estado tem a obrigação constitucional de destinar parte de sua receita corrente líquida (RCL) para pagar o débito de precatórios, nos termos do art. 101, §2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com redação dada pela EC nº 99/2017. A tabela abaixo apresenta a evolução da RCL do DF e a fixação de despesa com precatórios na respectiva LOA (Lei Orçamentária Anual)¹. Fica evidente que o GDF destina, em média, menos de 2% da RCL para compensação de precatórios.

Tabela 5: Evolução da RCL do DF.

ANO	RCL	Despesa com Precatórios	% RCL
2008	9.626.476.275,59	126.049.012	1,31%
2009	10.254.998.540,21	148.061.421	1,44%
2010	11.485.148.499,11	163.693.095	1,43%
2011	12.599.546.927,76	208.443.602	1,65%
2012	14.312.436.247,00	261.495.993	1,83%
2013	15.811.905.452,74	289.249.221	1,83%
2014	17.504.269.623,87	323.637.006	1,85%
2015	15.338.608.942,43	345.572.906	2,25%
2016	19.881.229.932,90	391.370.570	1,97%
2017	20.719.829.099,23	385.156.272	1,86%

Fonte: o autor.

Sendo assim, o valor presente da dívida judicial (D) é dado pela equação (3):

$$D = Z_0 + \frac{Z_1}{(1+R_1)} + \frac{Z_2}{(1+R_1) \times (1+R_2)} + \dots + \frac{Z_i}{(1+R_1) \times \dots \times (1+R_i)} \quad (3)$$

Onde R_i é a taxa de desconto livre de risco financeiro no período i , e Z_i é o valor da dívida no período i , que é dado por:

$$Z_i = \pi_i \times (1 + \delta_i) - \beta_i \quad (4)$$

Sendo que π representa os novos precatórios constituídos no início do ano, β o percentual do RCL destinado ao pagamento de precatórios e δ é a taxa de atualização do débito.

¹Informação disponível no Demonstrativo dos Precatórios Judiciais por Fontes de Recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da Lei Orçamentária Anual do respectivo ano.

Considerando por simplicidade que π , β , δ e R são constantes na equação (4), para um dado período T , e mantida a formulação apresentada em (3), a necessidade anual de caixa do Distrito Federal pode ser dada pela fórmula do VP_a do débito judicial.

$$VP_a = D \times \frac{R \times (1+R)^n}{(1+R)^n - 1} \quad (5)$$

2.6 Procedimentos Metodológicos

Os procedimentos metodológicos consistem em:

- a) Estabelecer o saldo devedor da dívida judicial do Distrito Federal em 2012.
- b) Projetar os valores anuais de π , β e δ .
- c) Estabelecer uma taxa de desconto R .
- d) Fixar o horizonte de projeção n .
- e) Simular a necessidade de caixa do DF até 2024.
- f) Realizar teste de hipóteses por meio da ferramenta “atingir meta” do MS-Excel[®].
- g) Apurar o impacto da dívida na Receita Líquida Corrente (RCL) do DF.

Sabe-se que Z_0 é conhecido. Em 2013, conforme estimativa do TCDF, a dívida atualizada do DF em precatórios era de R\$ 3.800 milhões.

A Emenda Constitucional nº 99 determinou que até dezembro de 2024, todo o débito em precatório deve ser quitado.

Admite-se a taxa livre de risco (Selic) como a taxa de desconto igual a 7% (R) ao ano. A Selic é a taxa de juro formada nas negociações com títulos públicos no Brasil e é considerada como sem risco (ASSAF NETO et al, 2008; TOSI, 2015). Dependendo da simulação $n = 11$ ou $n = \infty$, $\pi = \text{R\$ } 50 \text{ milhões}$, $\pi = \text{R\$ } 100 \text{ milhões}$ ou $\pi = 150$, $\beta = \text{R\$ } 100 \text{ milhões}$, e $\delta = 4\%$.

Investiga-se o valor de β para atingir a meta fixada pela EC nº 99. Com a dívida sendo incrementada por um valor π , seria necessário um valor β para alcançar a meta. É por isso que se optou por variar o valor π e não o de β , o que torna as simulações executadas cenários únicos.

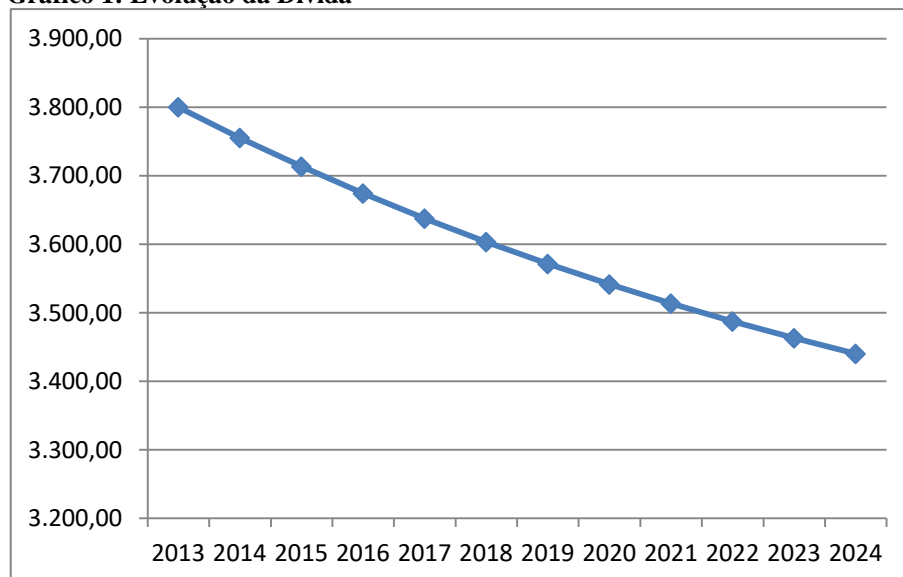
3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

São apresentados e discutidos os resultados de três simulações, valendo-se das informações estabelecidas na seção anterior. Formula-se que, no início de cada ano, novos precatórios são constituídos e precatórios antigos são liquidados. Suponha que, em 2013, $Z_0 = \text{R\$ } 3.800$ milhões. Para cumprir o prazo estabelecido na EC nº 99, calibra-se a ferramenta “atingir meta” do MS-Excel® para que, em 2024, D seja igual a zero. Ressalte-se que o valor de D é definido pela equação (3).

Primeira simulação: Admite-se que o valor destinado ao pagamento de precatórios seja superior ao valor dos novos precatórios constituídos. Suponha que $R = 7\%$, $\delta = 4\%$, $n = 11$, $\pi = \text{R\$ } 50$ milhões e $\beta = \text{R\$ } 100$ milhões. Nesse caso, para cumprir a EC nº 99, o GDF deveria destinar anualmente, $\text{R\$ } 558,75$ milhões por ano para pagamento de precatórios, correspondente a 3,53% da RCL de 2013.

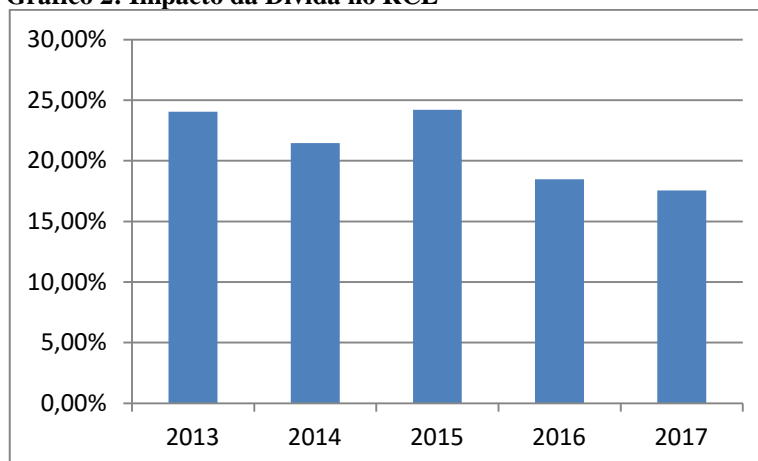
O Gráfico 1, resultado do somatório das parcelas anuais obtidas usando a equação (2), mostra o decrescimento da dívida. Observa-se que o valor destinado para o pagamento de precatórios por período (β) é suficiente para amortizar a dívida, contudo, insuficiente para liquidar a dívida em 2024.

Gráfico 1: Evolução da Dívida



Fonte: o autor.

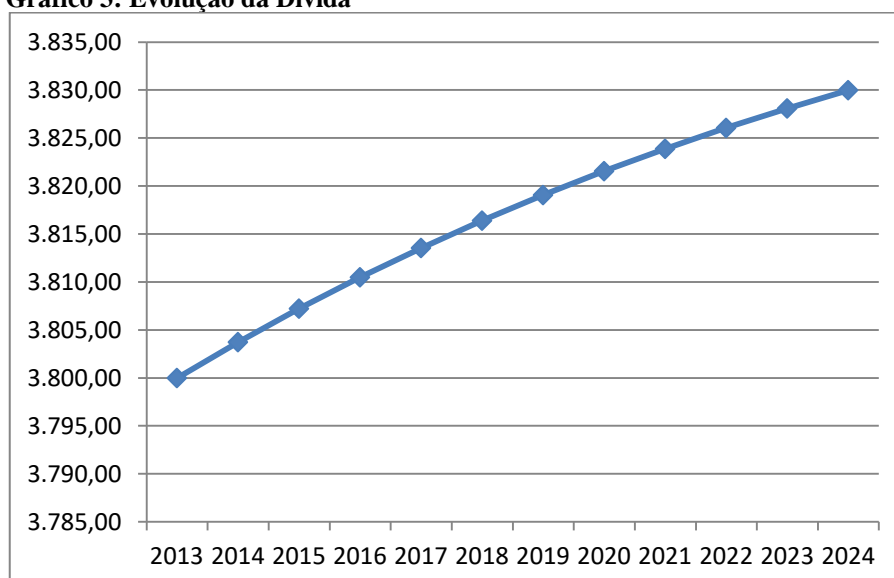
Nessa situação, o impacto da dívida na receita líquida corrente do DF comporta-se conforme do gráfico abaixo.

Gráfico 2: Impacto da Dívida no RCL

Fonte: o autor.

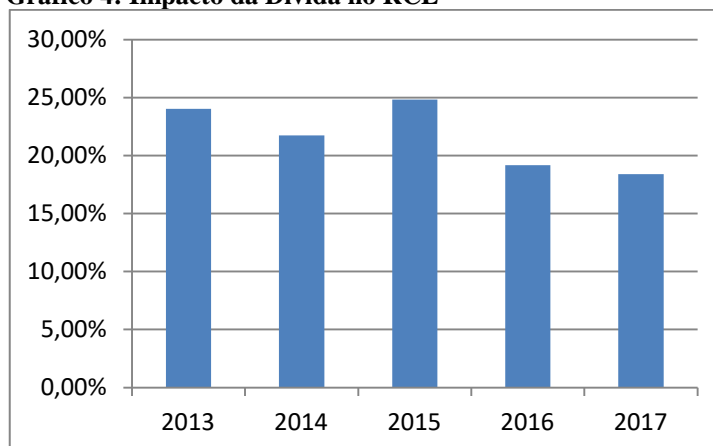
Segunda simulação: Admite-se que o valor destinado ao pagamento de precatórios seja igual ao valor dos novos precatórios constituídos. Suponha que $R = 7\%$, $\delta = 4\%$, $n = 11$, $\pi = \text{R\$ } 100 \text{ milhões}$ e $\beta = \text{R\$ } 100 \text{ milhões}$. Para cumprir o prazo da EC nº 99, o GDF deveria destinar anualmente, R\$ 610,75 milhões por ano para pagamento de precatórios, correspondente a 3,86% da RCL de 2013.

O Gráfico 3 mostra a evolução da dívida nesta simulação, obtida a partir do somatório das parcelas anuais dadas pela equação (2). Observa-se que o valor de β é insuficiente para amortizar a dívida.

Gráfico 3: Evolução da Dívida

Fonte: o autor.

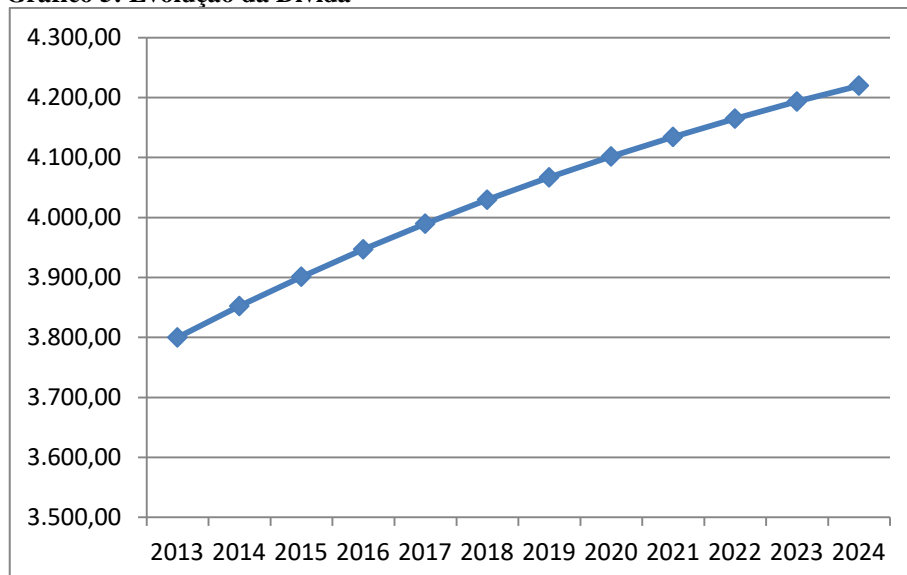
Nessa situação, o impacto da dívida na receita líquida corrente do DF comporta-se conforme do gráfico abaixo.

Gráfico 4: Impacto da Dívida no RCL

Fonte: o autor.

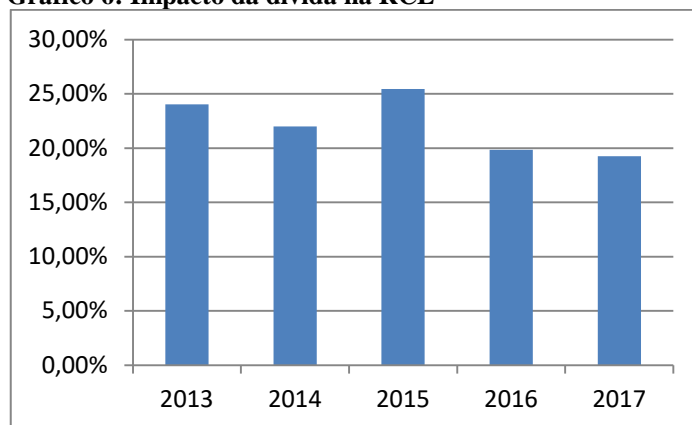
Terceira simulação: Admite-se que o valor destinado ao pagamento de precatórios seja inferior ao valor dos novos precatórios constituídos. Suponha que $R = 7\%$, $\delta = 4\%$, $n = 11$, $\pi = \text{R\$ } 150 \text{ milhões}$ e $\beta = \text{R\$ } 100 \text{ milhões}$. Para cumprir o prazo da EC nº99, o GDF deveria destinar anualmente R\$ 662,75 milhões por ano para pagamento de precatórios, 4,19% da RCL de 2013.

O Gráfico 5, resultante do somatório das parcelas anuais obtidas usando a equação (2), mostra o crescimento da dívida. Comparando com o Gráfico 3, pode-se dizer que, neste caso, o valor de β não quita nem os juros da dívida.

Gráfico 5: Evolução da Dívida

Fonte: o autor.

Nessa situação, o impacto da dívida na receita líquida corrente do DF comporta-se conforme do gráfico abaixo.

Gráfico 6: Impacto da dívida na RCL

Fonte: o autor.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As simulações diligenciadas mostram que nos três cenários o comprometimento da receita corrente líquida com as dívidas judiciais é sempre superior a 15%. As simulações mostraram que a necessidade anual de caixa impactam 3,53%, 3,86% e 4,19% na RCL, respectivamente.

Dessa forma, para que até 31 de dezembro de 2024 toda a dívida judicial do Distrito Federal seja liquidada, a destinação de 1/12 (8,33%) da RCL, conforme orienta o art. 101 do ADCT, é mais que suficiente. Acontece que, conforme evidenciam a Tabela 4 e a Tabela 5, os repasses da SEF do DF são inexpressivos.

Assim, para controlar o crescimento das dívidas judiciais, além de regularizar as ingerências apontadas pelo TCDF no relatório de auditoria de 2015, o GDF deve desenvolver o regime especial de pagamento de precatórios, por meio de renegociação dessas dívidas com deságio, bem como desburocratizar a compensação de débitos.

A compensação de débitos é autorizada pelo art. 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal. No Distrito Federal, a Lei Complementar nº 938, de 22 de dezembro de 2017, regulamenta a compensação de débitos inscritos em dívida ativa de natureza tributária ou de outra natureza do Distrito Federal com precatórios do Distrito Federal, suas autarquias e fundações.

Emergem, então, desse cenário, condições legais e favoráveis ao estabelecimento de um mercado de compra e venda de precatórios. Sendo que o governo é o emissor de uma obrigação e o cidadão ou empresa se torna portador dela (FABOZZI, 2000), o devedor tributário, interessado nessa relação, enxerga a mora do estado em cumprir sua obrigação como uma oportunidade dupla:

- Compra o precatório do credor original com deságio por meio de cessão de crédito, nos termos dos arts. 286 a 298 do Código Civil.
- Extingue seu débito mediante compensação, nos termos do art. 156 do Código Tributário Nacional.

Apesar de utilizar-se de instrumentos legais para funcionar, o mercado de compra e venda de precatórios não é organizado nem regulamentado. Contudo, em pesquisa rápida na internet é possível notar diversos anúncios do tipo “Negocie o seu precatório”,

geralmente vinculados a escritórios de advocacia, e até mesmo o surgimento de franquias.

As simulações indicam que seria necessário comprometer a RCL entre 3,5% e 4% ao ano, para que ao final do ano de 2024 a dívida judicial seja liquidada.

Conclui-se, portanto, que, na forma em que atualmente gerenciada, a dívida judicial do Distrito Federal é impagável, porque os valores destinados para compensação dos precatórios não amortizam a dívida suficientemente, já que o GDF opta por empenhar percentual irrisório da RCL para tal, conforme reforça Tabela 5.

Apesar das considerações depreendidas deste estudo, a modelagem aplicada é simplificada. Para aproximar as suposições executadas neste projeto de graduação à realidade seria preciso estabelecer (a) as taxas de atualização monetária e de desconto, (b) definir a série de valores constituídos em precatórios, (c) prever a evolução da receita e o percentual destinado ao pagamento de precatórios, e (d) incluir no modelo as deduções de imposto de renda.

De todo modo, os resultados referidos neste trabalho podem, de alguma forma, contribuir para a formulação de futuras análises econômico-financeiras a respeito de precatórios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSAF NETO, A. et al. Uma proposta metodológica para o cálculo do custo de capital no Brasil. *Revista de Administração*, v. 43, n.1, p. 72-83, 2008.

CANTOARIO, D. M. F., Maduro, F. M., Silva, R. P. M. d., & Greco, L. (2011). A execução por quantia certa em face dos entes públicos: Um estudo sob a perspectiva do direito a execução das decisões judiciais. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

CARNEIRO, Claudio. Curso de direito tributário e financeiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CUNHA, Lásaro Cândido da. Precatório: Execução contra a Fazenda Pública. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

CUNHA, Manoel da. Precatórios – Do Escândalo Nacional ao Calote nos Credores. São Paulo: LTr, 2000.

FABOZZI, F. J. Bond markets analysis and strategies. Prentice Hall. International, 2000.

GALINDO, BENEVOLO ALVES. Execução Contra A Fazenda Pública: Uma Visão Da Emenda Constitucional 62/2009 Sob O Prisma Da Razoável Duração Do Processo ' 01/02/2012 77 f. Mestrado Acadêmico em Direito Instituição de Ensino: Universidade Católica De Pernambuco , Recife Biblioteca Depositária: Biblioteca Unicap.

LAURENTIIS, T. C. d., Carvalho, P. d. B., Barreto, P. A., & Lins, R. M. (2014). Restituição de tributo inconstitucional. Universidade de São Paulo.

LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. A Evolução Coletiva Pecuniária: Uma Análise Da (Não) Reparação Do Dano Coletivo No Direito Brasileiro ' 01/04/2011 246 f. MESTRADO ACADÊMICO Em DIREITO Instituição de Ensino: Universidade Federal De Minas Gerais , Belo Horizonte Biblioteca Depositária: Biblioteca Universitária Da Ufmg.

LIMA, Edilberto Carlos Ponte. Algumas Observações sobre Orçamento Impositivo no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas / PPP*. IPEA n 26, p 5-14, jun./dez. 2003.

MACHADO JÚNIOR, Agapito. O Regime Constitucional do Precatório Judicial. Uma Abordagem Financeira do Instituto do Precatório. *Revista Controle do Tribunal de Contas do Estado do Ceará*, v. VI, n. 1, p. 37-58, Fortaleza: Dezembro/2006.

MENDES, Marcos José. Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público, *Cad. Fin. Públ. / ESAF*, Brasília, n.9, p. 57-102, dez.2009.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

PASCOAL, Valdecir. Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 400 questões. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier 2010.

PISCITELLI, Tathiane. Direito financeiro esquematizado. São Paulo: Método, 2011.

ROSS, Stephen A. Westerfield, Randolph W. Jaffe, Jeffrey F. Administração Financeira. 2ª Ed. São Paulo. Atlas, 2010.

SAMANEZ, Carlos Patricio. Engenharia Econômica. São Paulo. Pearson Prentice Hall, 2009.

SANTOS, B. M. d., MOSQUERA, R. Q., SCAFF, F. F., & VASCONCELLOS, R. F. d. (2013). A utilização de precatórios como forma de extinção de créditos tributários. Universidade de São Paulo.

SILVA NETO, F. A. d. B. e., & Cavalcanti, F. d. Q. B. (. (2007). A improbidade processual da administração pública e sua responsabilidade objetiva pelo dano processual. Universidade Federal de Pernambuco.

THOMAZ, O. G., Teixeira, S. T., & Cunha, L. J. R. C. B. C. d. (2010). A tutela jurisdicional efetiva nas ações de execução por quantia certa em face da Fazenda Pública. Universidade Católica de Pernambuco.

TOSI, A. J. Matemática financeira com ênfase em produtos bancários. São Paulo: Atlas, 2015.